

Habilitációs értekezés tézisei

**Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális
dinamikája Magyarországon (2002-2009)**

Dr. Hajnal György



DEBRECENI EGYETEM

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2012.

1. Az ügynökségi típusú államigazgatási szervekkel kapcsolatos kutatásaim újszerű tudományos eredményeinek rövid összefoglalása

Az alábbiakban ismertetett tudományos eredményeim a 2008 és 2011 között az *European Science Fund COST* programjából finanszírozott nemzetközi együttműködés keretében megkezdett, széles (23 európai és több nem-európai országot magába foglaló) nemzetközi összefogáson alapuló, IS0601 CRIPO (*Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization*) megnevezésű kutatás eredményeként születtek meg (a részletekért ld. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/>). A CRIPO megnevezésű kutatás már korábban is létező kutatási hálózatokra épül. Ezek egy részében mint a Magyar Közigazgatási Intézet kutatója magam is részt vettem. A négyéves projektet az Európai Bizottság értékkelő jelentése is „kivételesen sikeresnek” minősítette; az számos további nemzetközi (pl. a magyar részről általam vezetett COCOPS FP7-es programnak; ld. www.cocops.eu), valamint hazai együttműködésnek (pl. az általam vezetett, 2012 őszi induló OTKA kutatási programnak) szolgál hasznos kiindulópontjával.

A tézisek ezen első, bevezető fejezetében az ESF COST IS0601 CRIPO kutatási együttműködés keretében létrejött legfontosabb tudományos eredményeimet összegzem röviden, néhány bekezdésben. Az ezt követő fejezetek ezen eredmények egy részét bontják ki nagyobb mélységben.

- a) A kutatás eredményeként sikerült a korábbi években Magyarországon folyó, a nem-minisztériumi jogállású, országos illetékességű központi közigazgatási szervekkel kapcsolatos – pl. Balázs István és Horváth M. Tamás nevével fémjelzett – kutatásokat az addiginál szorosabban bekapcsolni a kérdéskört körülölelő nemzetközi fogalmi és diszkurzív keretekkel, illetve – másfelől – e fogalmi és kérdésfeltevésbeli sajátosságokat a magyar tudományos és szakmai élet szereplőivel is megismertetni.
- b) A minisztériumi szint alatti központi közigazgatási szervekről, azok jellemzőiről a kutatást megelőzően semmilyen szisztematikus információ nem állt rendelkezésre. A kutatás egyik nagy, és az empirikus munka szempontjából középponti jelentőségű eredménye az e szervezeteket és az azok egymásba való folytonos át- és átalakulását időben is lekövető elektronikus adatbázis létrehozása és feltöltése adatokkal. Ilyen adatbázis jelenleg csak Európa néhány országában létezik (Norvégia, Írország), illetve néhány országban hasonló munkák vannak folyamatban (Belgium, Németország, Norvégia). Ezeket az adatbázisokat tipikusan többéves, nagy költségvetésű projektek keretében komplett intézetek (jelentős szervezeti egységek) hozták, hozzák létre. Ezért is nagy eredmény, hogy gyakorlatilag dologi költségvetés nélkül, önálló kutatói munkával sikerült az ezzel foglalkozó, általam vezetett teamnek egy ilyen adatbázis létrehozni (még ha csak a többenél jóval korlátozottabb időhorizont és szervezeti kör, valamint adatmélység mellett is). A tanulmányokban közölt eredmények empirikus alapját nagyrészt ez az adatbázis adja. A kutatás kisebb részben jogi elemzésekre, valamint esettanulmányokra is támaszkodik.
- c) Nemzetközi perspektívából kiemelendő jelentőségű tudományos eredmény, hogy a kormányzati szervezetrendszer alakulásával kapcsolatban az Egyesült Államokban folytatott, meghatározó jellegű elemzési eljárást: a szervezetek ún.

event history analysis segítségével folytatott vizsgálatokat (Lewis 2002, 2003, 2004, Boin, Kuipers and Steenbergen 2010) Európában először – ismereteim szerint – nekem sikerült replikálnom. Ilyen irányú erőfeszítések jelenleg több országban is folynak (pl. Írország, Litvánia), azonban a magyarországihoz hasonló mélységű eredmények még sehol sem kerültek publikálásra (ezek az eredmények a Hajnal 2011c és Hajnal 2012b munkákban láttak, illetve látnak napvilágot).

Az alábbiakban – nem törekedve a fentiekben körülírt és a tézisek végén publikációkban részletesen is kifejtett kérdésfeltevések, konceptuális és módszertani alapok, valamint válaszok teljes körű bemutatására – egy kérdésre: a vizsgált szervezetrendszer strukturális átalakulásának mintázataira és az ezeket meghatározó tényezőkre koncentrálok.

2. Háttér. A kutatási kérdések

A közigazgatási reformtörekvések egyik, változó, de általában jelentős súlyú szerepet betöltő összetevője a központi kormányzat szervezetrendszerének strukturális átalakítása. Sőt, úgy tűnik, hogy a strukturális átalakítások nem csak „reformidőkben” kerülnek előtérbe, hanem a kormányzati működés mindennapjainak és állandó részét képezik. Nem meglepő tehát, hogy a szervezeti struktúrák átalakítása – ezen belül különösképpen: a nagy, integrált államigazgatási szervezetek feldarabolása és kisebb, szűkebb tevékenységi spektrumú, az „anya-minisztériumoktól” szervezeti elváló szervezetek kialakítása a világ számos országában az utóbbi mintegy két évtized Új Közmenedzsment reformjainak is egyik középponti mozzanata (Moynihan 2006, Pollitt et al. 2004).

Az Új Közmenedzsment (közkeletű angol rövidítéssel : NPM, ún. *New Public Management*) reformok e nagyhatású „ügynökségesítési” – vagyis a fenti, ügynökség típusú szervezetek elterjedését magával hozó – hullámát a kilencvenes évek végétől egy új, nagyrészt ellentétes irányú változási trend váltotta föl. Az először az Egyesült Királyságban, majd egy sor további, korábban az NPM éllovasának tekintett országban fellépő jelenség az angol, és részben a nem-angol nyelvű szakirodalomban is *whole-of-government*, ill. *holistic* vagy *joined-up government* (kb. „összkormányzati”, „feszésre fűzött” kormányzás) és hasonló megnevezések alatt tűnt föl. A különböző, nagyjából azonos jelentésű elnevezések egyként a kormányzati közpolitikák és tevékenységek közötti koordináció – nem kis részben a korábbi, NPM-jellegű szervezeti reformok eredményeként bekövetkezett – meglazulására, és a közpolitikák hatékonyságának az ebből fakadó romlására adott válaszreakcióként értelmezhetők (Pollitt 2003).

Perri (2004 p. 108) egy, a kormányzati szervezetek közötti koordinációt erősítő, vagyis a fenti értelemben vett „összkormányzást” szolgáló megoldások egy igen finom tipológiáját vázolja föl. A spektrum egyik végén olyan, meglehetősen laza elemeket találunk, mint a (tervezés és a működés/megvalósítás során történő) „figyelembe vétel”, dialógus, illetve közös tervezés; a spektrum másik végén viszont olyan erőteljes intézkedések tűnnek föl, mint a korábban szervezeti különálló ügynökségek összevonása vagy összeolvasztása. Hasonló véleményen vannak Askim és szerzőtársai is (Askim et al. 2009), akik a norvég foglalkoztatási és szociális szolgálat – korábban évtizedekig különálló, jól „kikristályosodott” – szervezeteinek összevonását mint a (*whole-of-government* értelemben vett) összkormányzatiság tipikus megjelenési formáját értelmezik.

Amennyire a rendelkezésre álló, meglehetősen hézagos információk alapján megállapítható, fentiekhez bizonyos mértékig hasonló, noha kevésbé egyértelmű – és mindenekelőtt: jóval kevésbé ismert vagy pláne a kormányzati szándékoknak megfelelően tudatosan előidézett – folyamatokat figyelhetünk meg Közép- és Kelet-Európa

országokban is. Az „NPM-ingának” a fejlett országok jelentős részében megfigyelhető oda-vissza lengése tehát – melynek eredményeként először nőtt, majd pedig csökkent a szervezetileg relatív autonóm, szűk feladatspektrumú (viszonylag specializált) nem-minisztériumi államigazgatási (a továbbiakban: ügynökség típusú) szervezetek jelenléte – itt kevésbé egyértelműen rajzolódik ki (Randma-Liiv–Nakrosis–Hajnal 2011). Az adminisztratív politikacsínálás mintázatainak azonosítását több tényező is hátráltatja.

Egyfelől komoly különbségek vannak a régió országai és „a Nyugat” között a tekintetben, hogy az ügynökség típusú szervezetek elterjesztése, és általában is az NPM típusú közigazgatási reformok hogyan jelentek meg, és milyen szerepet töltek be. Ezek a különbségek mind a közigazgatási átalakítások tény-szintjén, mind pedig az azokat kísérő tudományos és szakmai közbeszéd szintjén megragadhatók. Amennyire a rendelkezésre álló ismeretek alapján megállapítható, úgy tűnik, hogy az ügynökségekhez több tekintetben hasonló – akár így, akár másként nevezett – szervezeti jelenségek növekvő – bár változó – mértékben megtalálhatók a régió országokban. Másfelől azonban e jelenségek, bárhogyan is nevezik/nevezzük azokat, sokszor az ügynökségek létjogosultságát aláátmasztó, nemzetközileg domináns elvekkel élesen ellentétes motívumokon nyugszanak (Magyarországgal kapcsolatban erről ld. Hajnal 2010, Szlovákiával kapcsolatban Moynihan 2006).

Másfelől az ügynökség típusú szervezetekkel kapcsolatban rendelkezésre álló, szisztematikus empirikus anyag mennyisége és/vagy elérhetősége csekély. Ez volt a helyzet sokáig Magyarországon is, ahol a témával foglalkozó kutatók a vonatkozó jogszabályok, esetleg egyes konkrét esetek vizsgálatára korlátozták erőfeszítéseiket, és így – adatok hiányában – nem foglalkoztak az ügynökség típusú szervezetek körében megfigyelhető, makro szintű jelenségek empirikus vizsgálatával.

Ezen a helyzeten egy, a 2002 és 2006 közötti időszak történéseit vizsgáló tanulmány változtatott (Hajnal 2010, ld. még Hajnal és Kádár 2008), amely a vonatkozó szervezeti populációra vonatkozó adatok empirikus elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy – noha a szervezeti átalakítás az ügynökség típusú szervezetek mindennapjainak részét képezi – a vizsgált (rövid) időszakban nem azonosíthatók bármiféle, doktrinálisan megalapozott adminisztratív politika körvonalai. Ez a megállapítás éles ellentétben áll az ügynökségek létrejöttét magyarázó funkcionalista és neo-institucionalista modellekkel, amelyek az ügynökségek növekvő jelenlétét pl. a szabályozási és egyéb végrehajtási jellegű feladatok fokozó technikai komplexitásával vagy a politikusoknak a „felelősség delegálására” irányuló törekvésével magyarázzák (Thatcher 2002). Az adminisztratív politikára vonatkozó bárminemű doktrinális alapok ez időszakot jellemző, látszólag teljes hiánya ezen túlmenően olyan további, az ügynökségek elterjedését magyarázó elméleteknek is ellentét látszik mondani, mint pl. a Laegreid et al. (2010) által felvetett ún. transzformációs perspektíva (*transformative perspective*). A 2006-ot követően kibontakozott átfogó, gazdasági és politikai válságjelenségek tehát jó lehetőséget kínálnak arra, hogy az adminisztratív politika által a már-már a kormányzat működését veszélyeztető válságjelenségekre adott válaszreakciókat mint „kritikus esetet” (*critical case study*) megvizsgáljuk.

A jelen tanulmány a térség – ezen belül specifikusan: Magyarország – e komplex jelenségkörének elmélyültebb vizsgálatát célozza meg, a korábbi elemzésekben (Hajnal és Kádár 2008, Hajnal 2010) használthoz képest jelentősen kiszélesített empirikus bázison. Ennek során az alábbi kérdéseket vizsgálom meg közelebbről:

- (1) Kimutathatók-e a 2000-es évtizedben az ügynökség típusú szervezetekre irányuló adminisztratív politika vonatkozásában valamiféle mintázatok vagy trendek?

- (2) Ha igen, melyek ezek? Mi jellemzi az ügynökség típusú szervezetek strukturális dinamikáját egy, a 2006-2009 során kibontakozott komplex – jelentős politikai, költségvetési és teljesítménybeli nyomást is magával hozó – válságszituációban?
- (3) Kimutathatók-e, és ha igen, milyen módon és mértékben, a hasonló típusú szervezetek körében több fejlett államban is megjelenő, az NPM felől egy „poszt-NPM” típusú, összkormányzatinak („*joined-up government/whole-of government*”) nevezhető irányba mutató adminisztratív politika körvonalai?

A következő pontban röviden bemutatjuk a vizsgált jelenségek körülményeit alkotó szervezeti és politikai kontextus főbb elemeit. A harmadik pont a vizsgálat alapjául szolgáló elméleti fogalmakat, adatokat és elemzési módszereket járja körül. A negyedik pontban az empirikus vizsgálatból levonható megállapítások jelennek meg, végül az ötödik pontban ezek alapján néhány általánosabb következtetés levonására kerül sor.

3. Az ügynökség típusú szervezetek strukturális viszonyai és politikai kontextusa

a. Néhány szó az ügynökség típusú szervezetek fogalmáról

A kifejlett jóléti államot (és – más értelemben ugyan, de – a szocialista államigazgatást) nagyméretű, integrált, azaz sokféle funkciót és tág felelősségi területeket magukba foglaló központi kormányzati bürokráciák jellemezték. Mint a Bevezetőben említettem, az utóbbi két-három évtized adminisztratív átalakulási-/reformfolyamatainak egyik fő – egyesek (pl. Moynihan 2006) szerint: a legfontosabb – iránya ezen integrált adminisztratív struktúrák feldarabolása-feldarabolódása, és sajátos, korábban nem, vagy jóval kevésbé használt strukturális megoldások megjelenése volt. Az integrált igazgatási struktúrák feltöredezése és az új struktúrák kirajzolódása alapvetően a szervezetek feladat-specifikus jellegének erősítését jelentette; vagyis csökkent az egy szervezet által ellátott feladatok, kiszolgált területek száma/sokfélesége, vagy – más megfogalmazásban – homogénebbé vált a szervezetek tevékenységi struktúrája.

Ezen homogenizáció egyik kiemelt dimenziója a – sokszor rutinjellegű – napi végrehajtási funkciók strukturális leválasztása a közpolitika-alkotó, stratégiai döntéshozó jellegű feladatokról. Míg ez utóbbiak az újjászervezett, a korábbinál méreteiben jóval kisebb, „stratégiai mag” jellegű minisztériumok tevékenysége, addig a közpolitikák megvalósítását minisztériumon kívüli, gyakran nagy mértékben autonóm egységekbe szervezik ki. Ezen, végrehajtó jellegű szervezeti egységek megnevezése az angol nyelvű irodalomban is meglehetősen sokféle: nem-minisztériumi köz(igazgatási) szervezet (*non-departmental public bodies*, OECD 2002), kvázi-autonóm köz(igazgatási) szervezet (*quasi-autonomous public bodies*, pl. Pollitt et al. 2004); a legáltalánosabbnak mégis az (*executive*) *agency* (a továbbiakban: ügynökség) megnevezés tűnik.

A kormányzati struktúra kvázi-autonóm végrehajtó ügynökségek irányába történő átalakítása, mint utaltam rá, egy sor országban – jelesül az Új Közmenedzsment mozgalom „élbolyába” tartozó angolszász országokban – az elmúlt kb. két évtized leglátványosabb reformlépései közé tartozik (ld. még Hajnal 2006a). Ennek megfelelően ezen folyamat retorikai sodrása is igen jelentős; nem csak a tudományos irodalom egy része, de pl. a területen meghatározó OECD-diskurzus is egyértelműen általánosan érvényes, pozitív és követendő példaként aposztrofálja – vagy legalábbis meglehetősen

sokáig aposztrofálta – az autonóm végrehajtó ügynökség angol/ausztrál ideáltípusait (OECD 2002).

Mindemellett – illetve, részben, mindezek ellenére – azonban nem szabad elfeledkezni az „ügynökség” terminust a nemzetközi közigazgatási gyakorlatban ténylegesen körülvevő tartalmi-fogalmi bizonytalanságról sem; az (ill. annak többé-kevésbé pontos szinonimái) ugyanis nem feltétlenül mindig ugyanarra a fogalomra, illetve empirikus jelenségre utal. E fogalombeli változatosság áttekintése itt nem célunk; annyit azonban fontos megjegyezni, hogy az *agency* fogalma az Atlanti-óceán két partja között egy igen lényeges jelentésmódosuláson megy át. Míg ugyanis az Egyesült Államokban az ügynökségek egy számottevő része elvileg is a végrehajtó hatalom hatókörén kívülre, közvetlenül a törvényhozás alá tartozik (vagyis a rá vonatkozó legfontosabb döntésekbe az elnöki adminisztrációnak nincs beleszólása), addig azok a legtöbb országban – így mindenekeelőtt az európai kontinensen is – kimondottan a végrehajtó hatalom részének tekinthetők.

Ez utóbbi, a magyar és az európai *agencification* tanulmányozása szempontjából középponti jelentőségű ügynökség-fogalom egyik legkörültekintőbb – és gyakran alkalmazott – meghatározása Pollitt és társai nevéhez fűződik (Pollitt et al. 2004). Eszerint: az ügynökségek

- közjogi aktussal létrehozott, országos hatáskörrel rendelkező
- a Kormány, illetve valamely minisztérium által irányított¹,
- a minisztériumok belső szervezeti egységeinél nagyobb működési autonómiával rendelkező szervezeti egységek, amelyek azonban
- nem kereskedelmi/üzleti céllal működő gazdasági társaságok (ld. még pl. Gilardi 2002, Thatcher 2002, Verhoest–Rubecksen–Humphreys 2006, Wettenhall 2005).

A fenti meghatározás viszonylag szélesebb és megengedőbb, mint az „ortodox *agency model*”-en alapuló megközelítés (pl. OECD 2002). Ez utóbbi ugyanis magába foglalja a minisztérium és az ügynökség közötti irányítási (kontroll-) viszonyok alapvető átalakulását is. Ezen átalakulás lényege (minisztériumi) központ és az ügynökség közötti

- hagyományos, hierarchikus-bürokratikus, a szervezeti inputokra (költségvetés, létszámkeretre stb.) és folyamatokra irányuló, ex ante típusú kontrollmechanizmusok háttérbe kerülése, és
- az eredményekért való *ex post* elszámoltathatóságra koncentráló (gyakran egyfajta kvázi-szerződéses viszonyt is magába foglaló), a hierarchikus irányítási viszonyok és a „kézivezélés” helyett a megfelelő ösztönzőmechanizmusok közé helyezett, jelentős operatív autonómiát élvező *agency*-kre és vezetőkire építő kontrollmechanizmusok előtérbe kerülése.

Annak, hogy ügynökség-fogalom ezen szűkebb, ortodoxabb helyett az európai kontextusban folytatott empirikus vizsgálatok során az általam is alkalmazott, megengedőbb megközelítést alkalmazzák, az az oka, hogy az európai kontinens közigazgatási szervezeteinek tényleges, gyakorlati vizsgálatai során – egy-két kivételtől (pl. Svédország) eltekintve – nemigen találni olyan országot, amelyben a szó szigorúbb, szűkebb értelmében vett autonóm végrehajtó ügynökségek lényeges szerepet kapnának. Annál több azonban az autonómia *bizonyos* fokával bíró, és – esetleg, de korántsem szükségszerűen – az output-alapú kontroll *bizonyos* elemeit felmutató szervezet.

¹ Az „irányítás” kifejezés itt általános – azaz nem a magyar jogi terminológiában szokásos, az irányítás–felügyelet–ellenőrzés fogalmi háromszögben elhelyezkedő – értelmében szerepel.

b. Ügynökség típusú szervezetek Magyarországon (1990-2009)²

A rendszerváltozást követő éveknek az ügynökség jellegű szervezeti megoldások terén megjelenő egyik fő jellemzője az azok alkalmazásával kapcsolatos elvek és gyakorlat tudatos kialakításának és konzisztenciájának alapvető hiánya volt. A jogi természetű, illetve a politikai vezetés irányából jelentkező korlátok nagyfokú gyengesége a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák szinte átláthatatlan burjánzását eredményezte. E burjánzás két, részben ellentétes, de összességében egy irányba ható mozgásból származott: miközben a szervezeti politikának ezen „árnyéktartományában” a különböző minisztériumok a politikai és a nyilvánosság által gyakorolt kontrolltól jelentős részben mentesen építhették föl és tarthatták fent különböző „birodalmaikat”, aközben persze az érintett szervezetek is törekedtek a gazda-minisztérium által fölöttük gyakorolt kontroll gyengítésére, saját – formális és/vagy tényleges – autonómiájuk kiszélesítésére.

E tendenciák valószínűleg többé-kevésbé hasonló módon érvényesültek az ügynökség típusú szervezetek körébe eső – jogi-strukturális szempontból igencsak heterogén – szervezeti populációban. E heterogenitás – mely, egyebek mellett, magába foglalja a különös hatáskörű, országos illetékességű közigazgatási, valamint fegyveres-/rendvédelmi szervezeteket, a minisztériumi „háttérű” KHT-k, nonprofit kft-k, és (a többnyire a közalkalmazotti törvény/Kjt hatálya alá eső háttérintézetek sokaságát – teljes bemutatására és nyomon követésére itt nem vállalkozom. (A szűkebb értelemben vett közigazgatási szervekkel kapcsolatban ld. pl. Balázs 2004, Nyitrai 1996, Sárközy 2006 és Vadál 2006, a háttérintézmények vonatkozásában a Rozgonyi 2008-ban megjelent tanulmányok, ill. Papházi-Rozgonyi 2007.)

A probléma konceptuális és empirikus szempontból kezelhetőbb méretűre redukálása érdekében a továbbiakban figyelmemet az ügynökség típusú szervezetek egy – talán középponti jelentőségűnek nevezhető – részalmazára fókuszálom. Nevezetesen: „ügynökségek” alatt a továbbiakban a „közigazgatási”-nak nevezett – leegyszerűsítve: a köztisztviselőkről szóló törvény (Ktv.) hatálya alá tartozó - szervezeteket értem. Hangsúlyozom azonban, hogy e leszűkítés kifejezetten nem konceptuális természetű; annak oka kizárólag praktikus, célja az elemzés gyakorlati – a hozzáférhető adatok körével kapcsolatos – és konceptuális szempontú megvalósíthatóságának biztosítása.

A továbbiakban tehát a gondolatmenet kizárólagos fókuszában álló ún. “nem-minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek” jogi-strukturális és működési viszonyainak kuszasága és szabályozatlansága mind a gyakorló, mind pedig az elméleti szakemberek körében a frusztráció tartós forrásává vált. Ennek tulajdonítható a 2040/1992 számú kormányhatározatban megjelenő első – de, mint látni fogjuk, korántsem utolsó – kormányzati kísérlet a strukturális viszonyok valamiféle „rendezésére”. E kormányhatározott vezette be az ügynökség jellegű szervezetek – azután egészen 2006-ig mind alapvető elméleti-fogalmi, mind pedig gyakorlati orientációt nyújtó – hármas tipológiáját. A tipológiában megjelenő szervtípusok legfontosabb strukturális jellemzőit az alábbi táblázat összegzi.

² Ebben a pontban a rendszerváltástól 2009-ig – vagyis a vizsgált szervezetekről rendelkezésre álló adatsor időbeli végpontjáig – terjedő időszakot tekintem át. Ennek megfelelően a 2010 tavaszi választások utáni időszak intézkedései már kívül esnek a vizsgálat időbeli horizontján.

1. Tábla: Az ügynökség típusú szervezetek uralkodó tipológiája (1992-2006)

Strukturális jellemző	OHSZ	Központi hivatal	Minisztériumi hiv.
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)	Minisztérium (miniszteri rendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	- A Kormány / miniszterelnök által - 4-6 éves, határozott időre kinevezve	- A miniszter által - Határozatlan időre kinevezve	- A miniszter által - Határozatlan időre kinevezve
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	- Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten - Részt vehet a kormányüléseken *	- Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten	- Nem vesz részt a kormányzati döntéshozatali fórumok munkájában
Költségvetési törvényben betöltött státus	Külön fejezetet alkot *	A minisztérium fejezetében önálló részt alkot	Nem jelenik meg a költségvetési törvényben

* Ez csak az OHSZ-ek egy kisebb részére jellemző

Látható, hogy e hármas szervtipológia az ügynökség típusú szervezetek egyfajta határozott hierarchiájára épül, ahol a hierarchia egyik (alsó) végpontján a legkisebb formális-strukturális autonómiával rendelkező szervezetek – a minisztériumi hivatalok – található, míg a másikon a formális-strukturális értelemben leginkább autonóm jogállású szervezetek (OHSZ, ún. „országos hatáskörű szerv”). Noha a formális-strukturális jegyekben megjelenő, „jogilag kódolt” szervezeti autonómia jelentőségét nem szabad lebecsülni – hiszen ezekre a továbbiakban bemutatott elemzések során is támaszkodom –, az korántsem jelenti az autonómia egyéb dimenzióinak tagadását. Így pl. a (vezetők vagy egyéb érintettek által) érzékelt és/vagy tényleges gyakorolt közpolitikai/döntési vagy vezetői autonómia, vagy éppen a politikumtól való elszigeteltségnek – a formális-strukturális dimenzióval szembeállítva értelmezett – tényleges, szociológiai értelemben vett mértéke a szervezeti autonómia további fontos vetületeit jelentik. Ezek adott esetben a formális autonómia mértékétől függetlenül – sőt, adott esetben akár azzal ellentétes irányban is (Hajnal 2010) – alakulhatnak.

Visszatérve mármost a formális jogálláson alapuló, fenti tipológiára, mivel a vonatkozó 1992-es kormányhatározat nem zárta ki az attól való eltéréseket, az ügynökségek tényleges statútumai nem mindig illeszthetők pontosan a fenti keretekbe. Ennek – illetve a nyilvánvaló logikai-fogalmi ellentmondások (pl. az OHSZ-eknek nem a hatásköre, hanem az illetékessége országos; ez viszont a másik két szervtípus esetében is igaz stb.) –

ellenére az itt megjelenő tipológiát nem csak a gyakorlatban, hanem a kérdéssel foglalkozó, elméletibb jellegű szakirodalomban is hosszú időn keresztül használták (Balázs 2004, Sárközy 2006, Vadál 2006)³.

A vélhető ambícióhoz képest komoly korlátozottságot jelentett, hogy az e döntéssel létrehozott szervezeti tipológia pusztán orientáló jellegű volt; vagyis sem a már létező, sem pedig a jövőben létrejövő szervezetek esetében nem tette kötelezővé azoknak a hármas tipológia valamelyik kategóriájába történő besorolását.

Ennek tükrében már kevésbé meglepő, hogy az ügynökség jellegű szervezeti megoldások valamiféle „reformja” folyamatosan az egymást követő kormányok adminisztratív politikájának napirendjén maradt (Hajnal 2007). A legkülönbélebb politikai, szervezeti, egyéni és egyéb érdekek által vezérelt szervezetalakulási folyamatokat végül a központi közigazgatási szervekről, valamint a kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény terelte a korábbiaknál jóval szabályozottabb csatornába.

A jogszabály által tételesen felsorolt nyolc központi közigazgatási szervtípus közül kettő esik az ügynökség-fogalom itt követett és korábban bemutatott értelmezésének hatálya alá: a kormányhivatalok és a központi hivatalok (Zárójelben jegyzem meg, hogy a valóban legfüggetlenebb szervtípus, az autonóm államigazgatási szervek csoportja már – éppen autonómiájának mértéke miatt – már kilóg az ügynökség-fogalom itt követett, és az európai diskurzusban irányadó meghatározásából, hiszen nem a Kormány vagy valamely minisztérium alárendeltségében működik. Az is megjegyzendő azonban, hogy az egyesült államokbeli független szabályozó hatóságok „legigazibb”, *par excellence* példái – mint pl. a *Federal Trade Commission* vagy a *Federal Communication Commission* – a magyar ún. autonóm államigazgatási szervekhez hasonló strukturális függetlenséget élveznek, azaz teljes mértékben a törvényhozásnak – és nem a végrehajtó hatalomnak – alárendelve végzik tevékenységüket.)

Az új szervezeti törvény részben a korábbi tipológiát követte. A jelen vizsgálat szempontjából két különbség érdemel figyelmet. Egyfelől megváltozott az alkalmazott terminológia: a korábban OHSZ-nek nevezett szervtípust „kormányhivatal”-lá nevezték át. A továbbiakban a empirikus elemzés praktikus szempontjait szem előtt tartva e terminológiai változás alkalmazásától eltekintek, vagyis a strukturális hierarchia felső szintjén álló szervezeteket, függetlenül azok valódi, jogi értelemben vett státuszától, OHSZ-nek nevezem⁴.

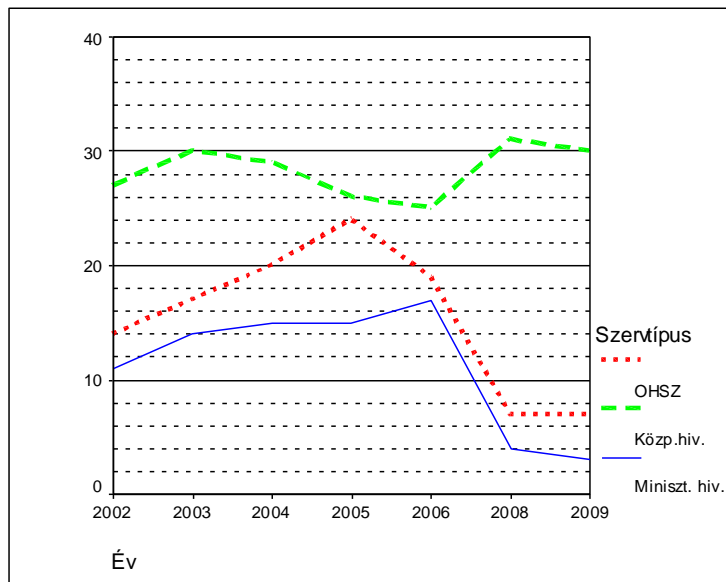
Másodszor, a törvény megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját. A meglévő minisztériumi hivatalokat tehát más szervtípussá – gyakorlatilag: központi hivattá – kellett átváltoztatni. E kötelezettség ellenére a gyakorlatban több olyan szervezet is volt,

³ Itt jegyzendő meg, hogy a minisztériumi hivatalok kategóriája mind fogalmilag, mind pedig gyakorlatilag meglehetősen bizonytalan körvonalakkal bír. Ennek több oka van. Egyrészt ezt a kategóriát pontosan csak a már többször említett – a nyilvánosság számára közvetlenül nem hozzáférhető – 1992-es kormányhatározat definiálja. A minisztériumi hivatalok mibenlétével foglalkozó további források pedig általában nem túl részletesek és/vagy ellentmondanak egymásnak. Ebből kifolyólag a tanulmányban a „minisztériumi hivatal” megjelölést mindazon szervezetekre alkalmazom, amelyek egyrészt strukturálisan bizonyos mértékben el vannak választva az „anyaminisztériumuktól” (tehát nem tekinthetők belső szervezeti egységnek), másrészt pedig a strukturális autonómiájuk a központi hivatalokra jellemzőnél lényegesen gyengébb – függetlenül attól, hogy e szervezeteket a státútumuk ténylegesen a „minisztériumi hivatal” megjelöléssel illeti-e. (Ilyen strukturális „gyengeség” volt pl. igen gyakran az, hogy a statuáló döntés nem kormány-, hanem miniszteri rendelet volt.)

⁴ Hangsúlyozom azonban, hogy erre pusztán az elemzéssel kapcsolatos pragmatikus szempontok miatt kerül sor; fogalmilag talán helyesebb lenne a jogilag már „foglalt” megnevezések helyett semleges megjelöléseket – pl. „A” és „B” vagy „1-es” és „2-es típusú” szervezetek – használni; ez azonban talán túlságosan is megnehezítené az okfejtés nyomán követését.

amely az ezt követő 2-3 évben – de jure és/vagy (a kissé fentebb meghatározott értelemben véve:) de facto – minisztériumi hivatalként működött tovább.

Az alábbi ábrán a három szervtípusba tartozó szervezetek számának alakulása látható a 2002-2009 közötti időszak vonatkozásában.



1. Ábra: Az ügynökség típusú szervezetek számának alakulása szervtípus szerint megbontva (2002-2009)

4. Az elemzés során használt fogalmak, adatok és módszerek

a. Az elemzés alapkategóriái: Strukturális változási események és változási jellemzők

A jelen tanulmány alapkérdése egy meghatározott szervezeti populáció időbeli összehasonlító vizsgálatát teszi szükségessé. Az ilyen jellegű vizsgálatok – mint pl. a populációs ökológiai paradigma (Hannan és Freeman 1977, 1989) – a szervezetkutatás fontos területét képezik. A központi kormányzati szervezetrendszer tanulmányozása azonban olyan konceptuális és módszerbeli problémákat is felvet, amelyek a hasonló célú korábbi – kevésbé speciális, általában üzleti szervezeteket célzó – vizsgálatok esetében nemigen jelentkeztek. Így pl. Hannan és Freeman az előbb idézett, a vállalati szervezetek populációját vizsgáló munkájában a szervezetek „születésére” és „halálára” koncentrált. E szűk fókusz ebben és az ehhez hasonló más esetekben teljesen létjogosult, mivel az egymást követő szervezetek között valóban minimális a kontinuitás; azok között ugyanis olyan – valóban élet-halál jelentőségű – események állnak, mint alapítás, csőd/felszámolás, vagy felvásárlás/ellenséges kivásárlás.

A központi kormányzat szervezetrendszerében azonban ettől több tekintetben is élesen különböző helyzetet találunk. A – valamilyen értelemben vett – keletkezés és az elmúlás, az összeolvadás és a szétválás e szervezeti körben, kis túlzással, a mindennapok része. Miközben pedig az ilyen jellegű változások folyamatosan nagy gyakorisággal történnek,

addig, némileg paradox módon, az érintett szervezetek számos alapvető jellemzője – úm. azok feladatai, technológiája, személyzete, vezetése – csak alig, és/vagy a szóban forgó strukturális változásoktól jelentős részben függetlenül változik.

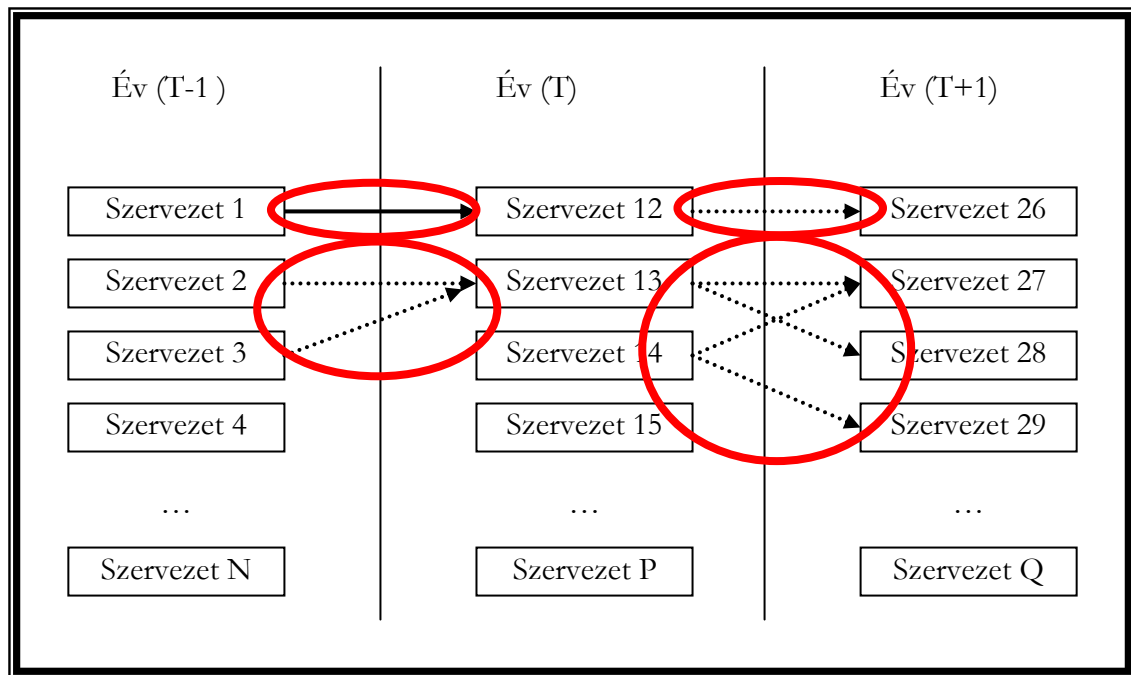
E mindebben rejlő konceptuális és módszerbeli problémákat korábbi tanulmányok több – jelentős mértékben hasonló – módon kísérelték meg kezelni (Roness 2003, Laegreid et al. 2010, Hajnal 2010). E megközelítések főbb elemei az alábbiak voltak:

- (1) A „szervezeti változás” (avagy „változási esemény”) – a populációs ökológia „születés” és „halál” fogalmánál jóval kifinomultabb – fogalmának bevezetése;
- (2) A változási események különféle, viszonylag részletes tipológiáinak kidolgozása és empirikus alkalmazása;
- (3) A változási események alapjellemezőinek viszonylag egyszerű statisztikai eszközökkel (eloszlásvizsgálat, időbeli alakulás, más szervezeti jellemzőkkel való kapcsolatok) történő vizsgálata.

A jelen tanulmányban alkalmazott módszer ezekre az eredményekre épít, azonban némileg tovább is megy, amennyiben a változási eseményeknek egy új tipológiáját fejleszti ki és alkalmazza. Ezen új tipológia célja, hogy a vizsgálat középpontjában álló „NPM kontra poszt-NPM” mintázatok feltárását elősegítse.

Mint az eddigiekből már kiderült, a vizsgálat egésze alapvetően a formális-strukturális jellemzőkre koncentrál. Ez azt jelenti, hogy az elemzések középpontjában nagyrészt a szervezetek formális, jogi értelemben vett strukturális jellemzői állnak, mint pl. a minisztériumi hovatartozás, a jogállás (szervtípus), vagy a méret stb. A vizsgálat ezen formális-strukturális fókuszából már következik a „változási esemény” itt alkalmazott fogalma: nevezetesen, változási eseménynek tekinthető a szervezet alapvető strukturális jellemzőiben bekövetkezett bármilyen változás. Minden olyan esetben, amikor egy vagy több ilyen strukturális alapjellemező megváltozik, szervezeti változásról beszélhetünk.

A szervezeti változásnak a jelen tanulmányban alkalmazott fogalmát – és a fogalom lehetséges empirikus sokféleségét – az alábbi ábra illusztrálja.



2. Ábra: A szervezeti változás fogalma

Az ábrán szereplő, a különböző időpontban létező szervezetek közötti (röviden: időbeli) kapcsolatokat kifejező nyilak két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyszerűbb eset a folytonos vonallal jelölt: itt az egyik (T-1) évben létező szervezet strukturális értelemben változatlan formában él tovább a következő (T) évben.

Más a helyzet akkor, ha valamilyen strukturális átalakulásra kerül sor. Strukturális átalakulásról akkor van szó, ha az adott szervezet valamilyen lényegi strukturális jellemzője megváltozik. A lehetséges „lényegi strukturális jellemzők” köre természetesen igen tág; a jelen empirikus vizsgálat gyakorlati korlátait figyelembe véve ezek köre az alábbiakra terjed ki:

- a szervezet jogi státusza, ill.
- az irányító minisztérium.
- Lényegi strukturális változásról beszélhetünk azonban akkor is, ha – az előbbi két strukturális jellemző megváltozásától függetlenül – a szervezethez egy már létező, jelentős méretű (a létszám 30%-át meghaladó) szervezeti egységet csatolnak hozzá (összeolvadás), valamint ha
- az adott szervezetből egy jelentős méretű szervezeti egység válik le (szétdarabolódás).

Az e változások és állandóság nyomon követése és adatszerű leképezése sokféle elemzés és következtetés megalapozására alkalmas (ld. pl. Hajnal 2010b). A jelen tanulmányban vizsgált kutatási kérdés szempontjából azonban az elemzésnek egy más, magasabb szintű elsődleges egységét szükséges meghatározni és alkalmazni: ez pedig az ún. változási esemény fogalma. A változási esemény fogalmát vizuálisan a fenti ábrán pirossal bekarikázott kapcsolatok, illetve kapcsolat-halmazok jelenítik meg. Formálisabb meghatározással: változási eseménynek a két egymást követő évben egymással időbeli kapcsolatban álló szervezeteket, valamint az ezeket összekötő időbeli kapcsolatok összefüggő halmazát nevezem.

Mint látható, egyes változások csak egyetlen szervezetet érintenek, míg mások több, akár 4-6 szervezetet is magukba foglalhatnak. A változási események több szempont szerint is csoportosíthatók (ld. pl. Laegreid et al. 2010). A jelen tanulmány egyik ambíciója egy, az NPM-elvek érvényesülését és azok esetleges visszájára fordulását detektálni képes csoportosítási elv kidolgozása volt.

b. Az adatok

Mint az eddigiekből talán már látható, az elemzés alapjául szolgáló adatbázis mind szervezetekre, mind pedig az azokat összekötő/elválasztó változási eseményekre vonatkozó tartalmaz adatokat (tehát ún. relációs szerkezetű adatbázisról van szó). Az adathalmaz legfontosabb alapjellemezői az alábbiak.

Az adatbázis a 2002 és 2009 közötti időszakra nézve tartalmaz adatokat. Minden évben egy megfigyelés történt; 2006-ig ez a szeptember 1-jén fennálló állapotot tükrözte. 2006 szeptember 1. után a következő megfigyelések 2008 és 2009 január 1-jén történtek. Összesen 152 szervezet van az adatbázisban, melyek „élethossza” egytől hét évig terjed. E szervezetekhez a vizsgált időszakban összesen 112 változási esemény kapcsolódik. Az adatbázisban e változási eseményeket az alábbi változók írják le: dátum (év), „input” és „output” szervezet(ek), és egy rövid szöveges leírás. Az elemzés egy későbbi fázisában ezek az adatok a változás jellegét tükröző, a következő alpontban leírt kódokkal egészültek ki.

c. Az elemzés módszere

Az alkalmazott elemzési módszerek két fő összetevőből állnak. Az elemzés első szakaszában létrehoztam a változási eseményeknek egy, a kutatás alapkérdése szempontjából releváns tipológiáját. E munka alapját a változási eseményeknek az eredeti adatbázisban összeszerkesztett, adatszerű leírása adta. Az ilyen módon létrehozott adatrekordokat számítógéppel támogatott kvalitatív adatelemzésnek vettem alá. Ennek során az elemzés tárgyául szolgáló változási eseményeket többkörös vizsgálat és összehasonlítás tárgyává tettem. Ennek célja a bennük megjelenő tipikus (változási) mozzanatok azonosítása és kikristályosítása volt. Fontos megemlíteni, hogy – mint az az elemzés során is megerősítést nyert – számos változási esemény a strukturális változások egymáshoz csak lazán, vagy egyáltalán nem kapcsolódó halmazából áll⁵. Ennek következtében nem tűnt sem lehetségesnek, sem pedig kívánatosnak egy egymást kölcsönösen kizáró kategóriákból álló osztályozási rendszer létrehozása. Ehelyett arra törekedtem, hogy a változási eseményekben azok lényeges mozzanatait megragadó motívumokat keressek és azonosítsak; olyan motívumokat (a kvalitatív elemzés terminológiájában: kódokat), amelyek

- egyrészt önmagukban is értelmesek, értelmezhetőek,
- másrészt pedig akár egymagukban, akár „többbedmagukban” alkalmasak az egyes változási események jellemzőinek, értelmének minél pontosabb megragadására.

⁵ Pl. X szervezetet két részre bontják; az így keletkező két szervezet egyikét beolvasztják a fölöttes minisztériumba, míg a másikat összevonják egy másik ügynökséggel, és az így keletkező új szervezetet horizontálisan áthelyezik egy másik minisztérium alá, vertikális irányban pedig „lejjebb” – vagyis egy kevésbé autonóm státus irányába – mozdtítják el.

A kvalitatív elemzés körkörös ismétlődő, iteratív jelleggel zajlott: a változási motívumok (illetve az azokat megragadó kódok) azonosítása, (újra)megnevezése és (újra)csoportosítása mindaddig folytatódott, míg egy optimális leíró és magyarázó erejű, megfelelően finom felbontású, fogalmilag egyértelműen különválasztható elemekből álló, empirikusan pedig jól operacionalizálható kategóriarendszer nem jött létre. Ezen („nyitott” vagy „kvalitatív” kódolásnak is nevezett) folyamat elméleti alapjairól és technikai jellemzőiről további részletek találhatóak Ryan-Bernard (2002)-ben és Kelle (1997)-ben; a gyakorlati alkalmazás egy példája pedig ld. Hajnal (2008)-at.

Az elemzés ezt követő, második fázisában az – immár a változás tartalmi jellemzőit leíró kvalitatív kódokkal is jellemzett – változásiesemény-adatbázis egyszerűbb, hagyományos statisztikai eszközök (mint pl. diagramok és keresztátlák) révén történő elemzésére került sor.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az elemzésnek a formális-strukturális jegyekre koncentráló jellege – a gyakorlati megvalósíthatóság nem lebecsülendő szempontja mellett – más tekintetben is indokolt, vagy legalábbis védhető. A kontinentális, a közigazgatási szervezetek strukturális jellemzőinek rendszerszintű kodifikálását mintegy kikényszerítő, közjogias (*Rechtsstaat*) közigazgatási tradíciónak megfelelően (és szemben az ún. „angolszász”, a strukturális keretek átfogó szabályozását nem ambicionáló, funkcionális megközelítéssel) óhatatlanul meg kellett, hogy jelenjenek a szervezetek formális-strukturális dinamikájában. Ebből kifolyólag a jogi/formális intézményi struktúrák alakulásának vizsgálatától joggal várhatjuk, hogy érdemi megállapítások megalapozását teszi lehetővé.

5. Megállapítások

a. A változási események tipológiája

A kvalitatív elemzés eredményeként egy, a változási eseményeket leíró 12 elemű kategóriarendszer jött létre, melyekből 3-3 sorolható be a jelen vizsgálat szempontjából középponti szerepet betöltő „NPM vs. nem-NPM” dimenzióba:

1. Az „NPM-típusúnak” nevezett csoportba az NPM alapelveiből, illetve nemzetközileg gyakorlatából levezethető változási mozzanatok tartoznak.
2. Az „Anti-NPM” típusú változások az előbbiekkal ellentétes, inkább a (*whole-of-government* értelemben vett) összkormányzatiságnak megfelelő irányba mutatnak.

A kialakított kategóriákat az alábbi táblázat összegzi. Az adatbázisban szereplő minden változási esemény egy vagy több ilyen „címké” / kód jellemez. Mint korábban említettem, az egyes változási eseményekben megjelenő kódok sokszor nem csak, hogy egymástól teljesen függetlenek, hanem ellentétes előjelűek is; ez pl. a helyzet akkor, ha egy kettéválasztott szervezet egyik része autonómabb, másik része pedig kevésbé autonóm szervezeti státusba kerül. (Egy ilyen esetben az adott változási esemény mind az „autonómia relatív erősödése”, mind pedig az „autonómia relatív csökkenése” kódot „megkapja” – természetesen a „szétválás” kód mellett.)

1. “NPM típusú” változási mozzanatok:
Minisztériumból történő kiszervezés: Egy minisztérium valamely belső szervezeti egysége önálló, ügynökség típusú szervezetté válik (akár egy, már létező szervezet részeként, akár egy újonnan létrehozott szervezatként).
Autonómia relatív erősödése: Egy ügynökség (vagy annak valamely elszakadó része) a szervezeti hierarchiában fölfelé – vagyis az autonómabb státus irányába – mozdul el.
Szétválás: A szervezeti határok olyan módon történő megváltozása, melynek eredményeként az ügynökség típusú (ill. esetleg a nem a köztisztviselői törvény hatálya alá eső, egyéb szervezetek) száma megnövekszik
2. “Anti-NPM” típusú változási mozzanatok
Minisztériumba történő „visszaszervezés”: Egy ügynökség típusú szervezet vagy annak egy része a fölötte álló minisztérium belső szervezeti egységévé válik.
Összeolvadás: A szervezeti határok olyan módon történő megváltozása, melynek eredményeként az ügynökség típusú (ill. esetleg a nem a köztisztviselői törvény hatálya alá eső, egyéb szervezetek) száma csökken.
Autonómia relatív csökkenése: Egy ügynökség (vagy annak valamely elszakadó része) a szervezeti hierarchiában lefelé – vagyis a kevésbé autonóm státus irányába – mozdul el.

2. Tábla: A strukturális változások kétszintű tipológiája

A fentiekben megjelenő csoportosítást szükséges némileg megindokolni.

- A minisztériumok belső szervezeti egységeinek önálló, ügynökség típusú szervezetekké való átalakítása az „NPM leggyakrabban alkalmazott és legnagyobb hatású megoldásának” tekinthető (Moynihan 2006 p. 1029). Ha ez így van, akkor viszont az ellentétes irányú strukturális elmozdulás „anti-NPM”, összkormányzati jellegű átalakulásnak tekinthető.
- A meglévő szervezetek feldarabolása – vagyis a különböző típusú szétválások – tipikusan a specializáltabb, szűkebb tevékenységi fókuszú szervezetek irányába történő elmozdulásnak tekinthetők. Hood pl. (1991 p. 5) a „szervezetek feldarabolását” ennek megfelelően az NPM egy fontos doktrinális összetevőjének tekinti. Ebből következően az ellentétes irányú elmozdulások (vagyis a szervezeti összevonások, összeolvadások) az NPM-mel ellentétes, az összkormányzatiság irányába tett változásnak tekinthetők (Askim et al. 2009, Perri 2004).
- A köztisztviselői szabályozás hatálya alól történő kivonás, illetve az oda történő beemelés NPM-szempontrú megítélése a fentieknél ellentmondásosabb. Egy szervezetnek a viszonylag feszes köztisztviselői szabályozás hatálya alá történő átemelése elvileg a vezetői autonómia csökkenését jelenti. Ugyanakkor azonban – szintén még az elvi, formális-strukturális logika mentén haladva – növelheti a szervezetnek, és különösen a szervezet vezetőjének a külső, politikai jellegű ráhatásokkal szembeni védettségét. A rendelkezésre álló töredékes információk alapján azonban úgy tűnik, hogy egy szervezetnek a köztisztviselői szabályozás hatálya alá történő átemelése nem egyszer olyan egyszerű, a fentiektől független motívumok alapján történik, mint az ilyen módon kifizethető magasabb fizetések és egyéb juttatások.

b. Adminisztratív politikai elvek a gyakorlatban: Az ügynökség típusú szervezetek strukturális dinamikája

A 2006-2007-es évek a strukturális átalakítások intenzitásának nagyfokú növekedését hozták, ami időben egybeesik – és okságilag is szorosan összefügg – a második Gyurcsány-kormánynak a politikai irányítás megerősítésére és a költségvetési és adminisztratív válságtünetek enyhítésére tett erőfeszítéseivel. Az alábbi ábra az átszervezések intenzitásának időbeli alakulását mutatja a vizsgált időszakban.

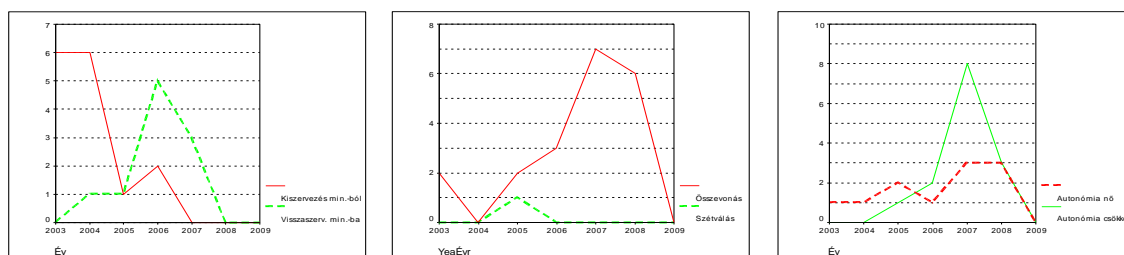


3. Ábra: A strukturális változások intenzitása (a változási események évenkénti száma, 2002-2009)

Ez még akkor is így van, ha figyelembe vesszük, hogy a 2006-os évben megjelenő csúcs egy nem elhanyagolható része – mintegy tíz változás – nem „célzott”, hanem az ügynökségek fölöttes minisztériumainak a tömeges átszervezéséből fakad (az ügynökségek szintjén ebből fakadóan megjelenő strukturális változások tehát csak a minisztériumi szint átszervezése „melléktermékének” tekinthetők).

Az 1. sz. mellékletben bemutatott szervezeti térkép alapján egy sor, az adminisztratív politika területén bekövetkezett irányváltással kapcsolatos hipotézis körvonalazódik. Annak érdekében, hogy ezeket a hipotéziseket tény- és számszerűen is ellenőrizni lehessen, az alábbiakban az egyes változási mozzanatok időbeli alakulását egymástól különválasztva is bemutatom.

4. Ábra: A változási események évenkénti száma: (i) minisztériumból történő ki-, illetve visszaszervezés; (ii) szétválás, illetve összevonás; valamint (iii) a relatív szervezeti autonómia növekedése, ill. csökkenése



A fenti ábrák egyértelműen arra utalnak, hogy a második Gyurcsány-kormány gyakorlatában a korábbi évekével élesen szemben álló adminisztratív politikai elvek jelentek meg. E különbségeket az alábbiakban összegezhethetjük.

Az adminisztratív politika jellemzője	2006 előtt	2006 után
Vertikális specializáció I.: A feladatok minisztériumok és ügynökségek közötti mozgatása (ki- és visszaszervezés)	Egyértelmű tendencia a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezésére	A korábbi tendencia hirtelen visszajára fordul: sok ügynökség (ill. feladat) kerül visszaszervezésre, míg további kiszervezések csak elvétve jelennek meg.
Vertikális specializáció II.: A szervezeti autonómia változása (relatív ill. csökkenés)	A meglévő szervezetek formális autonómiájának növekedése csekély intenzitással van jelen.	
	Az autonómia csökkenése gyakorlatilag nem jelenik meg a változási eseményekben.	A 2006-2007 időszak a szervezeti autonómia csökkenését magába foglaló változások nagy számával tűnik ki.
Horizontális specializáció (összeolvadások és szétválások)	A meglévő szervezetek feldarabolása a teljes időszakban csak elvétve jelenik meg.	
	Az összevonások viszonylag ritkák, de nincs egyértelmű tendencia.	Átfogó, jelentős mértékű (esetenként akár egyszerre hat szervezetre is kiterjedő) összevonások.

3. Tábla: Az adminisztratív politika egyes összetevőinek alakulása a 2006 előtti, illetve utáni időszakban

Jól látható, hogy a leglátványosabb trendváltások – mint pl. a minisztériumokba történő visszaszervezés, a nagyobb, integrált szervezetekbe történő összevonások, vagy a meglévő/megmaradó ügynökségek strukturális autonómiájának csökkenése – éppen az NPM alapelvekkel ellentétes, „összkormányzati” irányú adminisztratív politikai alapelvek jelenlétére utalnak. Ésszerűnek tűnik e jelenségeket tehát egyfajta, a nemzetközi gyakorlatban is megjelenő, az „NPM-inga” visszalendülésként értelmezni (Pollitt 2003).

A rendelkezésre álló adatok alapján a fentiekben azonosított mintázatok kormányzati mozgatórugóit nem lehetséges meggyőzően azonosítani. A trendváltás élessége és határozottsága alapján azonban több, mint valószínű, hogy nem pusztán véletlenek egybeeséséről van szó. Ellenkezőleg: feltételezhető, hogy az adminisztratív politikában bekövetkezett trendváltás – legalábbis részben – a más országokban is megjelent tényezőkre vezethető vissza. Így különösen a politikai hatalom központja által érzékelt kontrollvesztés motívuma érdemel megfontolást (Christensen and Laegreid 2007 p. 1060): a 2006-os parlamenti ciklus alapján számos (köz)politikai deklaráció sürgette a kormányzás és közpolitika-csinálás politikai jellegének – az egyéb, így jogi, adminisztratív és technikai/„szakmai” – megfontolások ellenében történő erősítését. Az ügynökség típusú szervezetek autonómiájának csökkentése és feladataiknak a minisztériumokba történő visszaszervezése jól értelmezhető az ilyen irányú igények kielégítése irányába tett lépésként.

Mindemellett érdekes, hogy a más (fejlett) országokban megjelenő egyéb, az összkormányzatiság irányába tett lépéseket indokoló megfontolások – mint pl. a túlzottan is specializált feladatkörű szervezetek „szemellenzőssé” válása (*pillarization / siloization*) és a közpolitikák koordináltságának ebből fakadó romlása (Christensen and Laegreid 2007, ibid.) – gyakorlatilag egyáltalán nem jelent meg a magyar közbeszédben.

Felvethető azonban a fentiekben túlmenően további mozgatórugók jelenléte is. Így például a riasztó költségvetési helyzet a 2006 utáni időszak egészében az átszervezések indoklásának retorikai sarokpontjaként jelenik meg. Az ezzel kapcsolatos érvek szerint a különböző szervezetek összevonása (és így a funkcionális területek, mint pl. a HRM vagy az informatika közötti átfedések megszüntetése) révén lényeges méretgazdaságossági hatások, és így megtakarítások érhetők el.

Ugyanakkor bizonyos, NPM-szerűnek tekinthető elemek befolyása is fennmaradt. Ilyen például a – különösen a második Gyurcsány-kormány első két évét jellemző – meglehetősen NPM-barát retorika, melyben a „merev, pazarló, lusta bürokrácia” csepülése és a nagyvállalati, menedzseri stílusú vezetés-kormányzás követendő példaként való megjelenítése jelentős szerepet játszott.

Összességében a fenti empirikus adatok alapján megállapítható, hogy a második Gyurcsány-kormány által követett adminisztratív politikai gyakorlat a korábbi évek gyakorlatával összevetve lényeges doktrinális különbségeket mutat.

6. Következtetések

A fenti empirikus megállapítások alapján két átfogóbb következtetés fogalmazható meg.

A magyar adminisztratív politika „békeidőben” – úgy tűnik – nem mutat semmilyen radikális, vagy akár csak egyértelmű trendet. Az ügynökség típusú szervezetek strukturális dinamikáját a „nagy témák” és elvek hiánya, illetve a marginális, személyes/politikai/technikai szempontok dominálják. A határozott trendek ezen hiánya mellett a 2002-2006 időszakban megfigyelhetők bizonyos szerény, akár NPM-irányúnak is tekinthető elmozdulások; ilyen mindenek előtt a feladatoknak a minisztériumokból ügynökségekbe történő kiszervezése. A rendelkezésre álló szerény és töredékes empiria alapján azonban feltételezhető, hogy e mintázatok mögött nem az NPM nemzetközileg „*mainstream*” logikája által diktált funkcionális imperatívuszok (mint pl. a technikai hatékonyság növelése a specializáció révén) állnak, hanem (talán: kisebb) részben az EU-csatlakozás által támasztott kívánalmak, részben pedig a politiko-adminisztratív elit „önkiterjesztő” jellegű önmozgása.

Az ügynökség típusú szervezetek elterjedtsége tehát valószínűleg nem azért növekedett, mert funkcionális értelemben hatékonyabbnak bizonyultak a politikai döntéshozók által eléjük állított kormányzási feladatok megoldásában; mindez inkább a politikai és közigazgatási vezetőknek és –csoportoknak a befolyásért és az érdekeik érvényesítéséért folytatott küzdelme eredményének tekinthető. Hajnal (2010 pp. 64-65) eredményei szerint pl. az e szervezeti körben megjelenő strukturális dinamika egyik fontos mozgatója az autonómabb, így magasabb presztízsű szervezeteknek a pártokon belüli és –közötti politikai játszmákban és alkukban betöltött „cserejóság” (avagy „fizetőeszköz”) szerepe.

Másodszor: bármik is voltak az ügynökség típusú szervezetek 2002 és 2006 közötti, lassú, de folyamatos terjedésének a mozgatórugói, a 2006-ot követően kialakuló krízishelyzet radikális és szakadás-jellegű változásokat indukált az ügynökség típusú szervezetekkel kapcsolatos adminisztratív politika terén. Ebben az időszakban gyakorlatilag az összes, az NPM-elvek szempontjából értelmezhető adminisztratív politikai elv a visszájára fordulva, negatív előjellel valósult meg: az ügynökségi feladatok minisztériumokba történő visszaszervezése, a megmaradó ügynökségek nagyobb, sokfeladatú, integrált egységekbe történő összevonása és autonómiájuk ezzel egyidejű csökkentése mind ilyen mozzanatok tekinthető. Ezen adminisztratív politikai mintázatok mozgatórugóiról a 2006 előtti helyzettel kapcsolatban kifejtettekhez hasonlóak feltételezhetők. Vagyis miközben a meghozott strukturális intézkedések a felszínen nagy mértékben egybe esnek a (nemzetközi értelemben vett) összkormányzatiság alapelveivel, addig a tényleges motívumok valószínűleg nagy mértékben eltérnek az ott jellemzőtől. Az Egyesült Királyságban és más országokban tapasztaltaktól eltérően (Pollitt 2003, Askim et al. 2009) a gyenge közpolitikai koordináció és az állampolgárok számára kínált „hézagmentes” szolgáltatások (*seamless services*) szempontjai nálunk nemigen jelentek meg (már a pusztán retorika szintjén sem). Ehelyett az adminisztratív apparátusok fölött gyakorolt politikai kontroll erősítésének, illetve a megtakarítások realizálásának a – bizonyos mértékben a nemzetközi gyakorlatban is megjelenő – szándéka tűnik minden másnál meghatározóbbnak.

A tanulmányban megfogalmazott megállapítások és következtetések érvényességi korlátai között azonban mindenképpen meg kell említeni azt a körülményt, hogy azok kizárólag a vizsgált szervezeti populáció formális struktúrájának vizsgálatán alapulnak. A korszakot jellemző közigazgatás-politika főbb dokumentumainak, illetve szakpolitikusaiknak, vagy a szakma megnyilvánulásainak a segítségével rekonstruálható diskurzusai – mint a változási

dinamika mögött álló politikai és közigazgatási érvek és motivációk potenciális hordozói – nem jelennek meg a vizsgált empiriában. E szempontoknak és változóknak a vizsgálatba történő beépítése további empirikus és konceptuális erőfeszítéseket kíván meg.

Hivatkozások

Askim, Jostein et al. (2009): How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian welfare reform, *International Journal of Public Administration* 32: pp. 1006–1025,

Balázs, István (2004): A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás* 54:9 pp. 513-528

Boin, Arjen, Sanneke Kuipers and Marco Steenbergen (2010): The life and death of public organizations: A question of institutional design? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23:3 pp. 385-410

Christensen, Tom and Per Laegreid (2007): The whole-of-government approach to public sector reform, *Public Administration Review* 67:6 pp. 1059-1066

Hajnal, György (2010): The agency landscape in Hungary, 2002-2006, In: Laegreid, Per and Koen Verhoest (eds): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*, Houndmills / New York: Palgrave Macmillan pp. 44-65

Hajnal, György (2010b): Patterns of administrative policy pre- and post-NPM: An analysis of the institutional dynamics of Hungarian central government agencies, European Consortium of Political Research, *Regulation in the Age of Crisis*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Third Biennial Conference, Dublin, Ireland, 17-19 June 2010

Hajnal, György and Krisztián Kádár (2008): The agency landscape in Hungary: An empirical survey of non-departmental public bodies 2002-2006, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, *(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization*, Utrecht, The Netherlands, 5-7 June 2008

Hannan, Michael T. and H.E. Freeman (1989): *Organizational ecology*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Hannan, Michael T. and John Freeman (1977): The population ecology of organizations, *American Journal of Sociology* Vol 82. 929-964

Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? *Public Administration* 69:1 pp. 3-19

Kelle, U. (1997): Theory building in qualitative research and computer programs for the management of textual data, *Sociological Research Online* 2:2

Laegreid, Per et al. (2010): The structural autonomy of the Norwegian state: Increased Specialization or a pendulum shift?, In: Laegreid, Per and Koen Verhoest (2010) (ed.): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*, Houndmills / New York: Palgrave Macmillan

- Lewis, David E. (2004): The adverse consequences of the politics of agency design for presidential management in the United States: The relative durability of insulated agencies, *British Journal of Political Science* 37:33 pp. 377-404
- Lewis, David E. (2003): Presidents the politics of agency design: Political insulation in the United States government bureaucracy, 1946-1997, Stanford, CA: Stanford University Press
- Lewis, David E. (2002): The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality, *The Journal of Politics* 64:1 pp. 89-107
- March, James G. and Johan P. Olsen (2004): The logic of appropriateness, Oslo: University of Oslo
- Moynihan, Donald P. (2006): Ambiguity in policy lessons: The agencification experience, *Public Administration* 84:4 pp. 1029-1050
- Nyitrai, Péter (1996): Adalékok az országos hatáskörű szervek rendszerében 1990-94 között bekövetkezett változások elemzéséhez, In: Fogarasi, József (1996) (ed.): A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései: Oktatási anyag, Budapest: Unió pp. 146-153
- Papházi, Tibor és Tamás Rozgonyi (2007): Háttérintézmények a teljes átalakulás szélén, *Társadalomkutatás* 25:4 pp. 419-465
- Perri, G. (2004): Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14:1 pp. 103-138
- Pollitt, Christopher et al. (2004): Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations, New York, NY: Palgrave Macmillan
- Pollitt, Christopher (2003): Joined-up government: A survey, *Political Studies Review* Vol. 1. pp. 34-49
- Roness, Paul G. (2003): Categorizing state organizations in theory and in practice, in general and in Norway, COBRA network, Seminar on organizational forms, autonomy and control in the public sector, Norway, Bergen, 1-2 December 2003
- Rozgonyi, Tamás (2008) (ed.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények, Budapest: Gondolat
- Ryan, Gery W. and H. Russell Bernard (2002): Techniques to identify themes in qualitative data, :
- Sárközy, Tamás (2006): A kormányzás modernizálásáról, *Mozgó Világ* 2006 Aug.
- Strauss, Anselm L. and Juliet Corbin (1990): Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques, Thousand Oaks, CA: Sage
- Thatcher, Mark (2002): Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation, *West European Politics* 25:1 pp. 125-147
- Vadál, Ildikó (2006): A közigazgatási jog kodifikációja - Stabil kormányzás, változó közigazgatás, Budapest-Pécs: Dialóg Campus

A habilitáció témájában született publikációim és konferencia-tanulmányaim listája

Hajnal, György és Kádár Krisztián (2008): *The agency landscape in Hungary: An empirical survey of non-departmental public bodies 2002-2006*, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization, Utrecht, The Netherlands, 5-7 June 2008

Hajnal, György (2009): Ügynökségek és szabályozó hatóságok Magyarországon, In: Szigeti, Ernő (2009) (ed.): *Nyaktagi tanulmányok. Kitekintés a közigazgatás működésének jogi, szervezeti és térszerkezeti kereteire*, Budapest: ECOSTAT pp. 169-185

Hajnal, György (2010): *Central government organization in times of crisis. Administrative policy on non-departmental public bodies between 2002 and 2009*. Annual Meeting of the COST/CRIPO Network, Cluj, 27-28 May 2010

Hajnal, György (2010): *Patterns of administrative policy pre- and post-NPM: An analysis of the institutional dynamics of Hungarian central government agencies*. ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Third Biennial Conference - "Regulation in the Age of Crisis", June 17-19 2010, Dublin

Hajnal, György (2010): Agencies in Hungary: Uses and misuses of a concept, In: Laegreid, Per and Koen Verhoest (eds): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*, Houndmills / New York: Palgrave Macmillan

Hajnal, György (2011): *Structural dynamics of Hungarian central government agencies*, NISPAcee, Public Administration of the Future, Varna, Bulgaria, 19-22 May 2011

Hajnal, György, Vitalis Nakrosis & Tiina Randma-Liiv (2011) (eds): *Agencies in Central and Eastern Europe* (Special issue of the Transylvanian Review of Administrative Sciences)

Hajnal, György (2011): Agencies and the politics of agencification in Hungary, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Fall 2011 pp. 74-92

Randma-Liiv, Tiina, Vitalis Nakrosis and György Hajnal (2011): Public sector organization in Central and Eastern Europe: From agencification to de-agencification, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Fall 2011 pp. 160-175

Hajnal, György (2011): *Studying dynamics of government agencies: Conceptual and methodological results of a Hungarian organizational mapping exercise*, ECPR, 6th ECPR General Conference, Reykjavik, Iceland, 24-27 August 2011

Hajnal, György (2011): *Organizational autonomy and political control of Hungarian government agencies*, EGPA, Annual Conference, Buchares, Romania, 7-9 September 2011

Hajnal, György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között ("Administrative policy in the 2000s in Hungary: The structural dynamics of central government agencies between 2002 and 2009"), *Politikatudományi Szemle* 20:3 pp. 54-74

T.Randma-Liiv, V.Nakrosis & G.Hajnal (2012): Comparing Agencification in CEE Countries In: Koen Verhoest , Sandra Van Thiel , Geert Bouckaert , Per Lægheid (eds): *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave, pp. 335-340

Hajnal, György (2012): Hungary. In: Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, Per Lægheid (2012) (eds): *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave, pp. 288-299

Hajnal, György (2012): Studying dynamics of government agencies: Conceptual and methodological results of a Hungarian organizational mapping exercise, *International Journal of Public Administration* 35:12 pp. 832-843